



De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum

26 januari 2016

Uw kenmerk

678021

Contactpersoon

J.M.A. Timmer

Onderwerp

Advies op het Conceptwetsvoorstel betreffende enige wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 7 oktober 2015 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met enige wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking conceptwetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt middels wijzigingen van de regeling van voorlopige hechtenis (a) de mogelijkheden tot gevangenneming van verdachten te verruimen, (b) de beroepsmogelijkheden tegen beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis uit te breiden en (c) het stelsel van voorwaardelijke invrijheidstelling van toepassing te laten zijn bij beëindiging van de voorlopige hechtenis van verdachten.

Advies

Het conceptwetsvoorstel geeft de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Verruiming mogelijkheden tot gevangenneming van verdachten

De Minister wenst middels een wijziging van artikel 67a lid 2 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) mogelijk te maken dat de rechter in eerste aanleg bij zijn einduitspraak (ambtshalve of op vordering van de officier van justitie) de gevangenneming van de verdachte kan bevelen op

de grond dat bij die uitspraak aan de verdachte een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste een jaar of een vrijheidsbenemende maatregel onvoorwaardelijk wordt opgelegd; hij heeft alsdan zijn beslissing te motiveren¹. Dit voorstel vindt zijn oorsprong in de afspraak in het regeerakkoord om te regelen dat in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraffen direct zullen worden geëffectueerd².

In verband met voormelde afspraak in het regeerakkoord is reeds in het najaar van 2013 een conceptwetsvoorstel in consultatie gebracht, namelijk één dat - kortgezegd - beoogde te voorzien in de mogelijkheid om in eerste aanleg opgelegde en niet-onherroepelijke gevangenisstraffen van een jaar of meer dadelijk ten uitvoer te leggen. De NVvR heeft zich bij brief d.d. 10 december 2013 kritisch uitgelaten over dit voorstel: het zette volgens de NVvR immers zonder deugdelijke onderbouwing het in artikel 557 Sv neergelegde uitgangspunt opzij dat (straf)rechtelijke beslissingen niet ten uitvoer worden gelegd zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat, en verhiel zich slecht met de onschuldpresumptie. Ook anderen uitten stevige kritiek op het voorstel³. Dit concept-wetsvoorstel werd uiteindelijk niet verder in procedure gebracht, maar vervangen door het huidige.

Als gezegd wordt door de Minister thans voorgesteld om de rechter in eerste aanleg de bevoegdheid te geven om bij zijn einduitspraak de vangenneming van de verdachte te bevelen op de enkele grond dat bij die uitspraak aan de verdachte een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van ten minste een jaar of een vrijheidsbenemende maatregel wordt opgelegd. Aldus wordt de facto alsnog voorzien in een mogelijkheid om zulke in eerste aanleg opgelegde en niet-onherroepelijke vrijheidsstraffen dadelijk ten uitvoer te leggen; bijkomende voorwaarden (zoals bijvoorbeeld een vlucht- of herhalingsgevaar) worden niet gesteld. Uit de concept-memorie van toelichting volgt klip en klaar dat ook enkel wordt beoogd om het aldus mogelijk te maken een opgelegde gevangenisstraf direct te effectueren⁴.

De NVvR merkt op dat ook de thans door de Minister voorgestelde regeling zich niet verhoudt met het in artikel 557 Sv neergelegde uitgangspunt dat (straf)rechtelijke beslissingen niet ten uitvoer worden gelegd zolang daartegen nog een gewoon rechtsmiddel openstaat, en dat uit de concept-memorie van toelichting thans onvoldoende blijkt van het nut en de noodzaak van de beoogde uitzondering op deze wezenlijke grondregel.

Voormeld uitgangspunt is uiteraard gestoeld op de gedachte dat directe tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing kan leiden tot onherstelbaar nadeel indien de rechterlijke beslissing in hoger beroep wordt vernietigd⁵. Op deze hoofdregel kunnen uiteraard uitzonderingen worden gemaakt⁶, maar daarbij past volgens de NVvR - gelet op de ratio van het voorschrift - terughoudendheid. Bovendien zal alsdan sprake moeten zijn van een 'fair balance' tussen de in het geding zijnde (klemmende) maatschappelijke belangen en de belangen van de verdachte, en is van belang 'of de gevolgen van de strafrechtelijke sanctie ongedaan gemaakt kunnen worden

¹ zie o.a. pagina 1 van de concept-memorie van toelichting.

² Kamerstuk 33 410, nr. 15, blz. 25, zie tevens pagina 1 van de concept-memorie van toelichting.

³ zie o.a. pagina 2 van de concept-memorie van toelichting.

⁴ zie o.a. pagina 2 van de concept-memorie van toelichting.

⁵ zie o.a. A.J. Blok & L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche Strafproces*, derde deel, H.D. Tjeenk Willink 1929, pagina 188, en E. van Sliedregt, 'Dadelijke Tenuitvoerlegging van straffen en de onschuldpresumptie', *Themis* 2015-1, pagina 14.

⁶ vgl. artikel 557 lid 1 Sv: "voor zover niet anders is bepaald [...]", zie tevens lid 3 van dit artikel.



en of de originele rechtspositie van de veroordeelde kan worden hersteld in geval van een succesvol hoger beroep⁷.

De Minister wenst met de door hem voorgestelde regeling een bijdrage te leveren aan het terugbrengen van het aantal openstaande gevangenisstraffen van één jaar of meer en/of aan een snelle en zekere tenuitvoerlegging van zulke sancties: beoogd wordt om aldus 'de kans op uitval te verkleinen'⁸. Uit de thans in het conceptwetsvoorstel aangehaalde cijfers blijkt evenwel niet van een dringende noodzaak daartoe: het overgrote deel van de verdachten die in eerste aanleg worden veroordeeld tot gevangenisstraffen van één jaar of meer, is - zo volgt uit die cijfers - voorlopig gehecht, slechts een relatief klein deel van die verdachten verkeert alsdan 'op vrije voeten'⁹. In de concept-memorie van toelichting wordt in dat verband weliswaar gesproken over een 'relatief klein, maar zeker niet verwaarloosbaar deel van de veroordeelden', maar een (cijfermatige) onderbouwing ontbreekt vooralsnog: er worden in de concept-memorie van toelichting geen (actuele) aantallen genoemd en bovenal blijft onduidelijk hoeveel van deze personen zich uiteindelijk onttrekt aan de executie van de opgelegde vrijheidsstraf en/of die executie onredelijk lang weet te vertragen. Ook uit de aangehaalde Kamerstukken wordt een en ander niet duidelijk, helder is evenwel dat het moet gaan om een verhoudingsgewijs gering aantal personen. De beoogde verruiming van de mogelijkheden tot gevangenneming ware nader te onderbouwen in de concept-memorie van toelichting.

Dat de voorgestelde regeling daadwerkelijk en/of wezenlijk kan bijdragen aan het terugdringen van het aantal openstaande vrijheidsstraffen, valt bovendien op het eerste gezicht te betwijfelen. De verdachten die zich na een veroordeling in vrijheid bevinden en zich onttrekken aan de greep van justitie zullen hoe dan ook eerst opgespoord moeten worden. De beoogde wetswijziging verandert daar ogenschijnlijk niets aan. De NVvR adviseert de Minister om zich in de memorie van toelichting nader aandacht te besteden aan het praktische nut van de beoogde wetswijziging.

De Minister maakt in zijn concept-memorie van toelichting melding van het feit dat 'de eerste effecten van een aantal verbetermaatregelen inmiddels zichtbaar zijn geworden'¹⁰. Niet duidelijk wordt gemaakt dat de voorgestelde wijziging van artikel 67a lid 2 Sv evengoed noodzakelijk moet worden geacht (d.i. dat eerdergenoemde 'kans op uitval' bij gevangenisstraffen van één jaar of meer niet ook via andere wegen kan worden verkleind). De NVvR wijst er daarbij bovendien op dat de wet al een mogelijkheid kent om verdachten na een veroordelend vonnis in eerste aanleg in voorlopige hechtenis te nemen¹¹ en dat ook met een adequate invulling van bijzondere voorwaarden bij een schorsing van de voorlopige hechtenis¹² een bijdrage kan worden geleverd aan het met het concept-wetsvoorstel nagestreefde doel. De NVvR geeft de Minister aldus nadrukkelijk in overweging om in de memorie van toelichting nader aan te geven waarom eerdergenoemde verbetermaatregelen en reeds bestaande alternatieven niet al afdoende (zullen) zijn.

⁷ zie S. Meijer, 'De dadelijke uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen', *Delikt en Delinkwent* 2013/8; zie met name paragraaf 3 e.v.

⁸ zie pagina 4 van de concept-MvT.

⁹ zie pagina 4 van de concept-MvT.

¹⁰ zie pagina 4 van de concept-MvT.

¹¹ zie artikel 75 Sv.

¹² zie artikel 80 e.v. Sv; denk bijvoorbeeld aan een schorsing van de voorlopige hechtenis tot aan de dag van de uitspraak in eerste aanleg.



Anderzijds geldt dat de verdachten in kwestie er groot belang bij kunnen hebben om het oordeel in hoger beroep in vrijheid te kunnen afwachten. Vrijheid is immers een groot goed en het gaat in dezen om gevangenisstraffen van aanzienlijke duur (namelijk van één jaar of meer). Bedacht dient te worden dat de uitspraak in hoger beroep niet vanzelfsprekend gelijk zal zijn aan die in eerste aanleg en dat een eventuele financiële compensatie voor een onterecht dadelijk 'uitgezeten' gevangenisstraf door een betrokkene niet zonder meer als afdoende zal worden gevoeld. Bovendien lijkt zulke compensatie op basis van de huidige wet enkel mogelijk indien de strafzaak alsnog eindigt zonder oplegging van straf of maatregel¹³ en niet bij *deels* ten onrechte dadelijk geëxecuteerde gevangenisstraffen. Schadevergoeding in die gevallen vergt immers een aanpassing/uitbreiding van artikel 89 Sv. De NVvR merkt hier ook nog op dat de Staat in voorkomende gevallen zeer wel mogelijk gehouden zal zijn om de *volledige* financiële schade van een verdachte/veroordeelde door onterechte 'premature' executie van gevangenisstraffen te vergoeden. Deze schade kan naar onze inschatting gemakkelijk de bestaande vergoedingen voor ten onrechte 'uitgezeten' voorlopige hechtenis (ruim) te boven gaan. In de memorie van toelichting ware nader in te gaan op bovenbedoelde juridische en financiële consequenties van het wetsvoorstel.

De NVvR stelt vast dat de in het concept-wetsvoorstel aangevoerde feiten en omstandigheden zonder nadere onderbouwing de voorgenomen breuk met het wezenlijke uitgangspunt van artikel 557 Sv niet rechtvaardigen. Er ontbreekt thans een gedegen probleemanalyse en ook het nut en de noodzaak van de voorgenomen wetswijziging blijken onvoldoende. De enkele wens bij te dragen aan een snellere en zekere tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen levert naar de mening van de NVvR ook reeds op zichzelf niet zonder meer de vereiste dringende reden op.

Als gezegd wordt met de beoogde wetswijziging de facto alsnog voorzien in een mogelijkheid om in eerste aanleg opgelegde en niet-onherroepelijke vrijheidsstraffen dadelijk ten uitvoer te leggen, zij het alsdan onder de vlag van voorlopige hechtenis. De NVvR merkt op dat een en ander zich ook slecht verhoudt met fundamentele uitgangspunten van die voorlopige hechtenis: een verdachte mag de uitkomst van zijn strafzaak in beginsel in vrijheid afwachten, de toepassing van voorlopige hechtenis vereist gewichtige redenen van maatschappelijke veiligheid en met voorlopige hechtenis mag niet een voorschot worden genomen op de uiteindelijk op te leggen straf.

Het blijkt de NVvR dat door middel van de voorgestelde wetswijziging ook mogelijk moet worden gemaakt dat in eerste aanleg opgelegde en niet-onherroepelijke vrijheidsbenemende maatregelen middels een gevangenneming direct kunnen worden geëffectueerd. In de concept-memorie van toelichting worden hieraan echter geen woorden gewijd. De NVvR is van mening dat aldus volstrekt onduidelijk blijft of (en zo ja: op welke grond) er, naast de hierboven al genoemde grond: voorkoming van (ernstig) recidivegevaar, enige noodzaak bestaat om voor deze groep verdachten een dergelijke voorziening te treffen. Dit ware te verduidelijken in de concept-memorie van toelichting.

Verruiming beroepsmogelijkheden tegen beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis

De Minister wenst door middel van een wijziging van de artikelen 71 en 87 Sv knelpunten in de regeling van beroepsmogelijkheden tegen beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis weg te

¹³ of met zodanige oplegging, doch op grond van een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegestaan, zie artikel 89 Sv.



nemen. Meer concreet geldt dat (a) alle beslissingen met betrekking tot de voorlopige hechtenis worden uitgezonderd van de regeling van hoger beroep als bedoeld in artikel 404 Sv (zodat tegen al deze beslissingen tussentijds appel kan worden ingesteld), en dat (b) het openbaar ministerie een beroepsmogelijkheid krijgt tegen beslissingen omtrent de voorlopige hechtenis die door de rechter ter zitting worden genomen.


De NVvR kan zich op dit punt in het concept-wetsvoorstel vinden, daar het voorziet in een in de praktijk reeds langer bestaande behoefte.

Toepassing van de VI na het eindigen van de voorlopige hechtenis

Het concept-wetsvoorstel voorziet ten slotte in een regeling voor de toepassing van de voorwaardelijke invrijheidsstelling na het eindigen van de voorlopige hechtenis. Waar die regeling op dit moment niet van toepassing is bij een invrijheidsstelling van de verdachte na beëindiging van diens voorlopige hechtenis, ontstaat aldus de concept-memorie van toelichting 'de situatie dat aan de ene kant een opgelegde feitelijk wordt ondergaan tijdens de periode van voorlopige hechtenis en de invrijheidsstelling plaatsvindt op de (theoretische) datum van voorwaardelijke invrijheidsstelling, terwijl aan de andere kant de regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling verder niet van toepassing is'¹⁴. Aan de invrijheidsstelling kunnen dan geen voorwaarden worden verbonden, waaraan betrokkene zich gedurende een proeftijd moet houden en evenmin wordt door de reclassering op de naleving van die voorwaarden toezicht gehouden¹⁵.

De NVvR wijst er op dat uit de concept-memorie van toelichting niet duidelijk wordt hoe de naleving van de voorwaarden door de verdachte kan worden 'afgedwongen'. Na beëindiging van het bevel tot voorlopige hechtenis ontbreekt in deze gevallen (d.i. in gevallen waarin nog geen sprake is van een onherroepelijke veroordeling tot gevangenisstraf) enige titel tot vrijheidsbeneming, zodat niet met hernieuwde vrijheidsbeneming kan worden gereageerd op een eventuele schending van een voorwaarde. Dit ware te verduidelijken in de concept-memorie van toelichting.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

1/0

Prof. dr. M.E. de Meijer
voorzitter

¹⁴ zie o.a. pagina 10 van de concept-MvT.

¹⁵ zie o.a. pagina 10 van de concept-MvT.

